Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

19 637 Vreemdelingenbeleid

Nr. 1994 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 april 2015

Uw Kamer is eerder geïnformeerd over het feit dat de ESH-zaak *Conference of European Churches* (CEC) tegen Nederland (klacht nr. 90/2013) voor besluitvorming door het Comité van Ministers van de Raad van Europa stond geagendeerd op 15 april 2015. Bijgaand doen wij, de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, uw kamer de resolutie van het Comité van Ministers van 15 april 2015 toekomen in de collectieve klachtprocedure *CEC tegen Nederland*. Met de besluitvorming door het Comité van Ministers is deze collectieve klachtprocedure afgerond. Het kabinet zal als gevraagd het Comité in kennis stellen van verdere ontwikkelingen.

In reactie op het rapport van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) wijst het Comité van Ministers in de resolutie expliciet op de beperking in de personele reikwijdte van het Europees Sociaal Handvest (ESH). Het Comité van Ministers deelt de bevindingen van het ECSR niet, nu deze geen grondslag vinden in het ESH. Hiermee bevestigt het Comité van Ministers het Nederlandse standpunt dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf niet vallen onder de reikwijdte van het ESH. Een principiële uitspraak over de reikwijdte van het verdrag en het feit dat deze alleen kan worden uitgebreid door de verdragsluitende partijen zelf en niet door het ECSR was voor Nederland van groot belang. Hiermee wordt helder dat illegaal in ons land verblijvende personen de volledige en uitgebreide rechten zoals beschreven in het ESH niet wordt toegekend.

Thans is nog in geschil of internationale verdragen waar niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen zich op beroepen zoals het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM), in voorkomende individuele gevallen kunnen leiden tot toekenning van opvangvoorzieningen, mede in

Kamerstuk 19 637, nr. 1958 (Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 19 maart 2015).

kst-19637-1994
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

het licht van de interpretatie van het ECSR. De uitspraak van de Raad van State hierover wordt later dit jaar verwacht. Ongeacht dit geschil ziet het kabinet binnen het huidige stelsel ruimte voor een intensievere aanpak op het gebied van terugkeer.

Huidig stelsel

Nederland kent momenteel een stelsel van opvang en onderdak voor (ex-) asielzoekers, waarbij het voor een vreemdeling niet nodig is om in Nederland op straat te staan.

Binnen het huidige stelsel wordt tijdens de asielprocedure opvang geboden. Bij vergunningverlening vindt aansluitend op deze opvang gemeentelijke huisvesting plaats. Bij afwijzing van de aanvraag wordt de vreemdeling een termijn gegund om het vertrek te realiseren (ondersteund door de overheid). Als na deze termijn het vertrek nog niet is gerealiseerd, kan de vreemdeling verder onderdak krijgen in de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) om aan zijn vertrek te werken. Voorwaarde is dan wel dat de vreemdeling vooraf aangeeft te willen meewerken aan vertrek. Als de vreemdeling niet aangeeft bereid te zijn tot vertrek volgt geen plaatsing in de VBL en wordt gekeken of gedwongen vertrek mogelijk is. Als gedwongen vertrek mogelijk is, zal dat (al dan niet via bewaring) plaatsvinden. Als gedwongen vertrek niet mogelijk is en de vreemdeling niet bereid is mee te werken aan (vrijwillig) vertrek, zal de vreemdeling op straat komen te staan. Ook als een vreemdeling op straat staat, kan hij zichzelf steeds weer in het stelsel plaatsen door alsnog te gaan werken aan vertrek. Dan volgt plaatsing in de VBL.

Voor gezinnen met minderjarige kinderen bestaan in aanvulling op het bovenstaande de gezinslocaties. Daar worden gezinnen met minderjarigen geplaatst, ook als zij niet werken aan hun vertrek. Redengevend hier is dat de kinderen niet de dupe mogen worden van de keuze van de ouders.

Binnen dit stelsel ziet het kabinet mogelijkheden tot verbetering om de effectiviteit van de terugkeer te versterken. Hieronder schetsen wij u de voorgenomen wijzigingen.

VBL termijn

Onder het huidige stelsel heeft een vreemdeling van wie bij voorbaat niet kan worden verwacht dat het vertrek binnen 12 weken te realiseren is, geen toegang tot de VBL. Ook niet als dit buiten de invloedssfeer van de vreemdeling ligt, bijvoorbeeld door administratieve obstakels bij het land van herkomst. Daarmee raakt deze vreemdeling uit zicht ondanks dat deze wil meewerken aan vertrek. Om dit te ondervangen heeft het kabinet besloten om, in voorkomende gevallen, de termijneis van 12 weken niet te strikt toe te passen indien de terugkeer van de vreemdeling daarmee gediend is. Dit betekent overigens nadrukkelijk niet dat de plaatsing geen einde zal kennen. Wanneer de vreemdeling niet (langer) werkt aan vertrek en er derhalve geen perspectief meer bestaat voor (vrijwillig) vertrek, wordt de vreemdeling alsnog uit de voorziening gezet. Door goed casemanagement van de Dienst Terugkeer &Vertrek (DT&V) wordt gewaarborgd dat vreemdelingen in de VBL aan vertrek blijven werken. Als de vreemdeling ook na geruime tijd en volledige inzet niet blijkt te kunnen terugkeren, kan deze op grond van het buiten-schuld-criterium een verblijfsvergunning krijgen. Indien medewerking van de vreemdeling uitblijft, wordt de vreemdeling uit de voorziening gezet.

Voorfase VBL

Onder het huidige stelsel kan een vreemdeling alleen toegang krijgen tot de VBL indien hij vooraf aangeeft dat hij bereid is mee te werken aan vertrek. Het kabinet heeft besloten deze voorwaarde aan te passen door een voorfase in te voeren. Concreet betekent dit het volgende. De vreemdeling wordt eerst de ruimte geboden, waarin deze slechts algemene informatie over terugkeer ontvangt en vertrouwd raakt met de locatie. Daarna volgt een periode met vertrekgesprekken om terugkeerbereidheid te stimuleren bij de vreemdeling. Het weer bieden van perspectief met het oog op de terugkeer maakt daarvan onderdeel uit. Als die terugkeerbereidheid (oprecht en aantoonbaar) aanwezig is, wordt de opvang voortgezet in de reguliere VBL in Ter Apel om uiteindelijk het vertrek te kunnen effectueren. Als na deze periode geen sprake is van terugkeerbereidheid, wordt de vreemdeling uit de voorziening gezet. De duur van het verblijf in de voorfase bedraagt een beperkt aantal weken teneinde het belang van de effectiviteit van het terugkeerbeleid te bewaken.

Nieuwe locaties voorfase VBL

Zich beroepend op hun zorgplicht dan wel hun verantwoordelijkheid op grond van openbare orde heeft een aantal gemeenten noodvoorzieningen getroffen. De in dergelijke gemeentelijke opvang niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen onttrekken zich thans ten dele aan het zicht van het rijk. Hierdoor vallen zij buiten het terugkeerbeleid. Om deze onwenselijke situatie te doorbreken zal de voorfase VBL op meerdere locaties beschikbaar zijn. Dit is, naast Ter Apel, beperkt tot de vijf grootste steden, zijnde Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven.

Onder aansturing van de DT&V wordt op deze vijf locaties in een gezamenlijke voorziening van rijk en gemeente opvang geboden met als doel terugkeerbereidheid bij de betreffende vreemdeling te realiseren. De duur van het verblijf in de voorfase bedraagt een beperkt aantal weken teneinde het belang van de effectiviteit van het terugkeerbeleid te bewaken.
De vreemdeling die bereid is te werken aan vertrek kan zijn traject verder gestalte geven in de reguliere VBL in Ter Apel. In de voorfase VBL is derhalve geen langdurige opvang voor niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen mogelijk. Het is een voorbereiding op het daadwerkelijk realiseren van het vertrek in de reguliere VBL. Rijk en gemeenten zullen gezamenlijk zorgdragen voor deze locaties, waarbij de rijksfinanciering gekoppeld wordt aan de mate waarin succes geboekt wordt in het laten terugkeren van vreemdelingen. De resultaten worden (maandelijks) gemonitord en na een jaar zal een eerste evaluatie van deze voorziening plaatsvinden op grond waarvan wordt besloten of de voorfase locaties worden gecontinueerd.

Doorverwijzing naar VBL door gemeenten

Met de hiervoor beschreven uitbreiding van de mogelijkheden om vanuit de VBL te werken aan vertrek(bereidheid), is er een reële mogelijkheid voor alle gemeenten om in voorkomende gevallen de vreemdeling naar een van deze locaties door te verwijzen. Wanneer een gemeente een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling aantreft, kan de gemeente deze vreemdeling ook aanmelden bij de DT&V. De vreemdeling kan dan door de dienst worden opgehaald en naar de voorfase VBL in Ter Apel worden overgebracht.

Misbruik voorkomen

Doordat de vreemdelingen geregistreerd staan, wordt voorkomen dat vreemdelingen herhaaldelijk gebruik maken van de voorzieningen in verschillende locaties, zonder dat er zicht is op terugkeer.

Investeren in vrijwillige terugkeer

Het daadwerkelijk realiseren van betere terugkeerresultaten wordt met name bepaald door een hoger percentage vrijwillige terugkeer.
De in deze brief genoemde aanpassingen dragen hieraan bij en ter ondersteuning hiervan zal extra worden geïnvesteerd in activiteiten die vrijwillige terugkeer bevorderen.
Voor de bedoelde aanpassingen in de VBL en de voorfase VBL locaties stelt het kabinet uit de generale middelen structureel 15 miljoen euro beschikbaar. Ook zal uit de generale middelen worden geïnvesteerd in terugkeer en terugkeerprojecten, waarvoor een bedrag van 5 miljoen euro beschikbaar is.
De migratie- en ontwikkelingsgelden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (4 miljoen euro) worden blijvend ingezet voor terugkeerprojecten en deze worden verhoogd naar een jaarlijks bedrag van 10 miljoen euro.
Naast investeringen in de nationale terugkeeraanpak is het van belang om in het kader van duurzame terugkeer ook te investeren in landen van herkomst. Het kabinet zal vanuit het budget van Ontwikkelingssamenwerking extra investeren in opvang in de regio en in projecten in terugkeerlanden die daadwerkelijk bijdragen aan duurzame terugkeer. Het conditioneel maken van deze investeringen aan het door deze landen meewerken aan terugkeer is hierbij het uitgangspunt.
Het kabinet blijft inzetten op zoveel mogelijk opvang in de regio. Ook *Search and Rescue* door Noord-Afrikaanse landen draagt hieraan bij. Ter ondersteuning daarvan zullen middelen uit het budget van Ontwikkelingssamenwerking worden aangewend.

Consequenties

Met deze verbeteringen in ons stelsel van terugkeer is er geen noodzaak meer voor gemeenten om zelf structureel opvang aan te bieden dan wel te financieren voor niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen, boven hetgeen verplicht zou kunnen worden gesteld op basis van de eerder in deze brief genoemde te verwachten uitspraak van de Raad van State.
Conform de oorspronkelijke doelstelling van het bestuursakkoord dienen dergelijke vormen van opvang dan ook te worden gesloten.

Het kabinet laat de hierboven beschreven uitgangspunten bij voorkeur onderdeel uitmaken van een aanvulling op het vigerende bestuursakkoord met de gemeenten. Het bestuursakkoord zal bindend worden vormgegeven zodat het voldoende prikkels bevat ten einde uitvoering van het bestuursakkoord te bevorderen.

Wanneer op 1 november 2015 het aangevulde bestuursakkoord niet gesloten is, dan valt het kabinet terug op het vigerende bestuursakkoord en zal op die basis handhaven, bijvoorbeeld door het inhouden van het voor gemeenten bestemde speciale budget voor integratie van nieuwkomers.

Juridische ontwikkelingen

Op 11 mei 2015 zal de Raad van State een aantal procedures behandelen waarin de vraag centraal staat of Nederland op basis van verdragen gehouden is tot verderstrekkende verplichtingen dan die thans in het

beleid zijn neergelegd. De verwachting is dat de Raad van State naar aanleiding daarvan een richtinggevende uitspraak zal doen, waaraan wij uiteraard gevolg zullen geven.

De verwachte richtinggevende strekking van deze uitspraak is voor ons aanleiding toe te zeggen dat, indien deze uitspraak wordt gedaan na 15 juni 2015, de door de toenmalige Staatssecretaris toegezegde financiële tegemoetkoming voor gemeenten die een sobere opvang bieden zal worden voortgezet tot het moment dat de Raad van State uitspraak doet.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher